Boletín Cultural y Bibliográfico, vol. 36, nº 52, septiembre-octubre/1999, pp. 189-221

Miguel Antonio Caro, el Banco Nacional y el Estado

Salomón Kalmanovitz

Introducción

La Regeneración fue el movimiento político y Miguel Antonio Caro el ideólogo que hicieron que Colombia retornara a la matriz institucional centralizada que le legaron los españoles, en reacción a la dirección liberal y federalista que pretendió orientarla por la senda del desarrollo capitalista, a través de su integración al mercado mundial. Ésta fue una tendencia continental, de acuerdo con Douglass North, aun en países donde los liberales ganaron las guerras civiles del siglo XIX[1]. En este ensayo se trata de analizar el pensamiento económico de Caro y más precisamente sus percepciones sobre la banca central, como parte integral de su concepción del Estado que terminaron por imponerse para la Colombia del siglo XX.

Los escritos económicos de Miguel Antonio Caro[2] muestran un buen manejo del tema monetario y un contacto mínimo con las ideas sobre banca central que eran comunes en Europa y en los Estados Unidos[3]. Caro recoge la tendencia continental europea de instaurar bancos centrales de carácter público que tienen a su cargo el monopolio de la emisión y la adapta a Colombia, aunque el Banco Nacional no será un banco central en su sentido de regulador del sistema financiero y prestamista

1. Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y comportamiento económico*, FCE, México, 1993, pp. 134-135.

2. Miguel Antonio Caro, *Escritos sobre cuestiones económicas*, Banco de la República, Bogotá, 1956.

3. Caro cita a Alexander del Mar, Juan Bautista Say, Stringler, Seligman y Wilson Jevons. Sin embargo, no parece estar familiarizado con Adam Smith, con John Stuart Mill, David Hume o David Ricardo; tampoco conocía la revista *The Economist* y los escritos de uno de sus editorialistas, Walter Bagehot, sobre banca central.

de última instancia. Por el contrario, el banco colombiano será planteado básicamente como financista del Gobierno, eventualmente como competidor de la banca privada y no como su complemento, y estabilizador.

El presentador de la colección de escritos económicos de Caro, publicada originariamente en 1943, fue Carlos Lleras Restrepo, quien caracteriza la posición general de Caro en materia económica como "la reacción contra un exagerado individualismo, la defensa de la potestad del Estado, el concepto de un interés público cuya salvaguardia debía permitir las limitaciones en el ejercicio de los derechos individuales, (que) aparecen como la base común, jamás abandonada". Evidentemente, la posición que asume Caro es de fuerte represión de los derechos individuales —de conciencia, civiles y religiosos, de expresión, de participación en política— y no es justificada precisamente por los intereses del colectivo sino por la sujeción de la voluntad del individuo a la autoridad superior del Estado fusionado a la Iglesia[4]. La soberanía del Estado no estaba basada en la voluntad popular ni en el consenso de los ciudadanos, sino en su carácter divino, al que los ciudadanos debían obediencia absoluta. Bajo estas circunstancias era difícil consultar o auscultar el interés público, por ejemplo, por medio de la representación en el Congreso[5], que podía y fue frecuentemente manipulada por el propio Ejecutivo.

La definición del interés público sería entonces necesariamente arbitraria. Esto se prueba con la práctica original de los gobiernos de la Regeneración, que vivieron en constante estado de excepción sin dejar en

4. Ligia Galvis, *Filosofía de la Constitución colombiana de 1886*, Lito Camargo, Bogotá, 1986.

5. "Tan importante es el elemento religioso en la Constitución de 1886 que bien puede afirmarse que Colombia vivió por más de un siglo bajo la forma de un Estado confesional. Esto pese a que la reforma de 1936 vino a garantizar la libertad de conciencia y de cultos, esta última siempre y cuando no fuera contraria a la moral cristiana" (Rodolfo Arango, "La construcción de la nacionalidad", en este volumen). Arango cita un escrito de Caro que muestra el sentido de la potestad divina sobre la soberanía popular, que es la que puede expresar el interés público: "La potestad civil debe someterse a la potestad espiritual, porque ésta es la presencia terrena del poder divino (...). Dios es el autor del universo; en Dios radica el atributo máximo de la 'autoritas' (...). De la 'autoritas' surge la legitimación última del poder en la divinidad; éste se expresa en la ley divina, cuya observancia es la condición de posibilidad para lograr el fin sobrenatural de la vida eterna".

ejercicio una Constitución que de por sí no garantizaba los derechos fundamentales del individuo y las libertades políticas básicas. La libertad de prensa fue restringida tanto en el enunciado constitucional como por medio de la llamada ley K, lo que afectó duramente al Partido Liberal. La prensa quedó así amordazada. En el Congreso había un solo representante del Partido Liberal, Rafael Uribe Uribe, como prueba de que la burguesía antioqueña emprendedora y cafetera tenía algo de representación. Se mostraba así que este órgano de poder era subsidiario del Ejecutivo y que la oposición podía expresarse en forma verbal mas no política.

Con la Regeneración, la vida municipal fue atrofiada: el nombramiento de gobernadores y alcaldes era dictado por el poder central, con lo cual se empobreció la política y la tributación local se tornó escasa. La vida civil volvió a estar controlada por la moral católica, ahora reforzada como ley de la Nación. La potestad del Estado central fue excesiva y se liquidó el ideal de gobierno limitado, propuesto por Miguel Samper y otros liberales. Muchos miembros de la oposición fueron encarcelados, fusilados o desterrados por un sistema de justicia igualmente servidor del gobierno central.

Mientras los bancos europeos y la tesorería norteamericana mantenían una credibilidad sobre una emisión limitada por medio del respaldo de oro que tenían sus billetes, Colombia introdujo en 1886 el curso forzoso del papel dinero, que no tenía otra garantía que la misma voluntad superior del Estado. La emisión monetaria fue objeto de abuso como cualquier otra área de actividad estatal durante los últimos seis años de vida del Banco Nacional, cuyo rol fue después asumido por la Tesorería, con lo cual la inflación aumentó progresivamente entre 1880 y 1898. Los abusos para financiar la Guerra de los Mil Días condujeron a la sociedad al terreno de la hiperinflación.

Las opciones de banca central que tenían al frente los colombianos en los últimos decenios del siglo XIX eran básicamente tres: el modelo del Banco de Inglaterra, una sociedad anónima privada, en cuya junta directiva no había representantes del Gobierno[6]; la versión centralizada

6. El modelo del Banco de Inglaterra fue popularizado por Aníbal Galindo en 1869 con su ensayo "Teoría de los bancos". Cf. Aníbal Galindo, *Estudios económicos y fiscales* (edición compilada por Jesús Antonio Bejarano), Bogotá, Anif-Colcultura.

del Banco de Francia, de propiedad pública pero con alguna participación privada en el capital y en la junta directiva; por último, la banca libre que se desarrollaba en los Estados Unidos, regulada tanto en el ámbito de los estados como en el ámbito federal —los *state banks* contra los *national banks*—, mientras fracasaban dos intentos por fundar un banco central durante el siglo XIX[7].

Es evidente que el pensamiento de Caro está en los cimientos del modo de pensar colombiano moderno, aunque la idea del Banco Nacional fracasa y la tradición de banca central colombiana después de la hiperinflación que resultó del financiamiento de la Guerra de los Mil Días sería de emisión moderada. El Partido Liberal, que enarboló la consigna de la moneda sana en pluma de sus ideólogos Salvador Camacho Roldán, Miguel Samper y Rafael Uribe Uribe, la fue olvidando con el tiempo, y en particular después de su llegada al poder en 1930. "Con el desarrollo del interés por una economía más dirigida por el Estado en los años cuarenta y después, las políticas económicas de Núñez comenzaron a ser vistas por primera vez como un modelo de comportamiento. Esta tendencia de tomar a Núñez en serio como un precursor de políticas económicas y monetarias modernas continúa entre recientes generaciones de economistas colombianos"[8]. De ahí en adelante, economistas de los dos partidos tradicionales, que gobernaron al país bajo la égida de la Constitución inspirada por el pensamiento de Caro, siguieron una línea de gobierno cuyo Ejecutivo centralizaba el poder político, manejando una política monetaria frecuentemente laxa y repartiendo entre diversos sectores los ingresos por señoreaje.

Es importante preguntarse cómo es posible que un importante dirigente del Partido Liberal se apoye en el fundador de la República Conservadora para justificar una política económica muy intervencionista y, obviamente, antiliberal. Es claro que el liberalismo social converge hacia el conservadurismo en el terreno económico que defendía el poder del soberano. Éste podía afectar negativamente los intereses individuales de

7. Gary Walton y Hugh Rockoff, *History of the American Economy*, The Dryden Press (séptima edición), 1993, pp. 442-444.

8. Frank Safford, "The Emergence of Economic Liberalism in Colombia", en Joseph Love, Nils Jacobsen, *Guiding the Invisible Hand*, Praeger Press, Nueva York, 1993, p. 58.

sus súbditos, justificando la acción en aras de la función social u otro pretexto, y éstos mantenían "preocupaciones arraigadas" frente al soberano, como lo expresara burlonamente el mismo Caro.

Mientras que la concepción de Caro se daba en torno a una visión social católica caritativa y anticapitalista, Lleras veía como keynesiana la visión monetaria excesivamente laxa que tenía, al mismo tiempo que le yuxtaponía la defensa del mayor empleo que causaría la moneda blanda, según sus proponentes[9]. Tal posición es reforzada con la siguiente afirmación de Juan Camilo Restrepo: "Cuando la Regeneración postula la tesis de que el crédito bancario y la política de tasa de interés tiene que asociarse al desarrollo económico, estaba anticipándose a lo que medio siglo más adelante serían las tesis keynesianas de la 'moneda dirigida' "[10]. Pero sería difícil, por decir lo menos, derivar una teoría económica del Estado liberal y del manejo monetario congruente con el mismo para el siglo XX, como lo hiciera Keynes, miembro toda su vida del Partido Liberal inglés, desde premisas tomistas y de control estrecho de la sociedad por parte de un Estado religioso. Lo que en última instancia hizo Caro fue sentar un consenso de muy largo plazo, en el que aparece como legítimo que la sociedad se organice en forma muy centralizada y que el Gobierno tenga fuerte poder sobre la emisión.

La visión social de Caro se puede apreciar en la siguiente cita suya: "Hay que darle al siervo la dignidad del alma redimida, al pobre el orgullo de sus dotes espirituales, al débil la fuerza de la virtud; y esto sólo la religión puede hacerlo con sus divinas enseñanzas, inspirando al pequeño la filosofía de su condición y al grande la conciencia de sus deudas, a todos amor y fe, que establece aquella armonía social cristiana en que la

9. Para Keynes la teoría cuantitativa del dinero sólo dejaba de funcionar en momentos de depresión económica. En condiciones normales, la aceptaba plenamente. Era además muy enemigo de la corrupción de la moneda o de afirmar que los excesos de emisión aceleraban el desarrollo económico (Véase Milton Friedman, "The Quantity Theory of Money", en John Eatwell, Murray Milgate, Peter Newman, *Money*, The New Palgrave: A Dictionary of Economics, Londres, 1987, p. 20. Maynard Keynes, *Essays on Persuasion*, Norton, Nueva York, 1963, pp. 77-79.

10. Juan Camilo Restrepo, "La política monetaria de la Regeneración", en *Boletín Cultural y Bibliográfico*, vol. XXVII, nº 26, Bogotá, 1991, p. 3.

riqueza justamente se distribuye y los derechos convenientemente se nivelan" (Caro, 1956, p. 743). La pobreza permite que exista la caridad y ésta, a su vez, aligerará la pobreza, dándole satisfacción moral al grande. En vez de impuestos, habría limosnas voluntarias. Las limosnas serían administradas obviamente por la Iglesia, pero también el rico podría asignarlas según su parecer. La desigualdad sería necesaria y permanente, apareciendo también como desigualdad frente a la ley. Es obvio que ésta es una noción que poco tiene que ver con la igualdad de los seres humanos, que se debe reflejar en la igualdad de oportunidades y frente a la ley que promulgó el liberalismo en el siglo XIX y de la cual Keynes fuera un importante perpetuador y renovador[11].

La religión cumple un rol ordenador de primer orden en la sociedad concebida por Caro, pues somete firmemente a todos los súbditos, que no ciudadanos libres. Caro cita a Joseph de Maistre, en el sentido de que no es posible un orden político que no esté basado en la esclavitud o en la religión:

> El [Gobierno] tiene (...) necesidad de valerse como de un ministro indispensable, o bien de la esclavitud que disminuye el número de las voluntades que obran en el Estado, o bien de la fuerza divina que por una especie de injerto espiritual neutraliza la natural aspereza de estas voluntades, y las pone en estados de obrar juntas sin vulnerarse (Caro, 1956, p. 211)[12].

Caro defiende un Estado cimentado por la Iglesia católica y que impone su autoridad sobre toda la población. La libertad de cultos, todo el

11. Caro es definitivamente anticapitalista cuando dice: "El 'trabajo libre', que parecía sinónimo de redención, desarrollándose en Europa fuera del cristianismo, ha sometido a millares de obreros a una servidumbre infinitamente más opresiva que la de los siervos de la gleba; por lo cual las masas desengañadas abominan del liberalismo, ansiosas de una libertad que no podrá florecer por la venganza que se elabora, sino por el triunfo del cristianismo en la conciencia de los pueblos y en las leyes de las naciones". Miguel Antonio Caro, *Escritos políticos*, tercera parte, Instituto Caro y Cuervo, Bogotá, 1991, p. 397.

12. Isaiah Berlin escribió un magistral y aterrador estudio sobre Joseph de Maistre que tituló "Joseph de Maistre y los orígenes del fascismo", Isaiah Berlin, *El fuste torcido de la humanidad*, Editorial Península, Barcelona, 1992, pp. 103-166.

pensamiento ilustrado, la racionalidad moderna, el liberalismo, el utilitarismo y el pragmatismo, las ciencias y en particular las sociales son elementos pecaminosos si no confluyen con la religión. Todos ellos contribuyen al desorden político, al ateísmo, a la confusión mental y a la anarquía que, según él, liquidarán seguramente a la sociedad civilizada, entendida ésta como la organizada moralmente por la Iglesia católica.

A pesar de todas estas evidencias, el Partido Liberal, representado por Lleras Restrepo e Indalecio Liévano Aguirre, borrará más adelante los elementos ideológicos que cimentaron la nación y mitificaron el acto fundacional de la República de Colombia, para darle el carácter democrático y moderno, que era muy limitado, como se verá. El liberalismo colombiano tuvo que abandonar buena parte de sus ideales de libertad individual y de gobierno limitado frente a sus derrotas políticas y militares y a la dura posición conservadora; lo que hizo entonces fue adoptar reivindicaciones sociales y de los trabajadores que no eran tan cuestionadas por la ideología caritativa que envolvía la posición social de los conservadores[13].

Por lo demás, en 1943 se aceptaba internacionalmente mucho más que las restricciones para emitir debían ser abandonadas en tanto se prolongaba la enorme crisis económica y financiera desatada desde 1929; se había abandonado el patrón oro desde 1930, que era un ancla disciplinaria sobre la emisión monetaria; las emisiones no lograban alcanzar el pleno empleo y, si acaso, frenaban la deflación de precios, mientras que los países se encerraban en el proteccionismo y los gobiernos acudían al control de precios. Esto fue más evidente en la Alemania nazi que en cualquier otro país, con resultados notables. El corporativismo estaba en auge y en Colombia tomaba fuerza su versión liberal, keynesiana. En todo caso, el Partido Liberal terminó avalando la doctrina de la moneda blanda de Caro, concepción que requiere un reexamen.

13. La concepción de Rafael Uribe Uribe de un liberalismo socialista contiene afinidades que él destaca con la doctrina social de la Iglesia, en particular con la filosofía de la encíclica del papa León XIII. Proponía también un régimen político con una cámara de representación de intereses corporativos que llamó "Cámara del Trabajo", algo que después implementaría Mussolini en Italia. Su socialismo se alimenta entonces de dos fuentes muy antiliberales.

La moneda blanda y la moneda sana

Siguiendo su concepción de gobierno dotado de poderes absolutos, Caro dice: "La sobrevaluación de la moneda es prerrogativa del soberano, sólo que pugna con preocupaciones arraigadas". Es claro que la moneda sobrevaluada, resultado de una emisión mayor de la que necesita la economía, cause desazón porque está destruyendo el patrimonio líquido de los ciudadanos, preocupados hasta el cogote. Caro se inspira en Alfonso el Sabio, el rey que en el siglo XIII unificó a España, y quien, para fortalecer los reinos concentrados, abusó de la emisión de moneda de baja ley[14].

Caro va aún más atrás y se apoya en la tradición romana en la que el derecho de la moneda genera una regalía para el soberano, un señoreaje. Se basa también en canonistas de la Edad Media para justificar la prerrogativa de monopolizar la emisión en manos del soberano, ungido de poder por Dios. Considera algo que siempre ha tenido una amplia aceptación en muchos países subdesarrollados, a saber, que "la moneda cara es lujo de pueblos ricos, y el pueblo atrasado que, preocupado por ser rico, se empeña en competir en fondos pecuniarios con aquellas naciones a las cuales no puede emular en población, en organización y en industria, presenta claramente síntomas de que su debilidad física se agrava con su debilidad mental" (Caro, 1956, p. 95).

De cierto modo, se piensa que la moneda blanda constituye un atajo hacia el desarrollo económico o que puede acelerarlo, cuando los factores que explican la acumulación de capital de largo plazo tienen que ver con factores institucionales y reales más importantes que el de la circulación monetaria: el ahorro, la inversión, el clima favorable para la profundización de ambos, la legitimidad de los derechos de propiedad, una justicia rápida y eficiente, la educación y disciplina de la fuerza de trabajo, los bajos costos de transacción, la capacidad exportadora, etc. Cuando el exceso monetario deviene en inflaciones altas se nubla el clima que hace posible el desarrollo económico y éste aborta. Ha ocurrido lo que se entiende como la corrupción de la moneda, proceso mediante el cual se

14. Malcolm Deas, *Del poder y la gramática*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993, p. 103.

está despojando a la población de una parte muy importante de su riqueza. Una de las justificaciones que hace Caro del régimen de papel moneda es que sirvió para derrotar a los enemigos del Gobierno en 1885: "la revolución hizo nacer el papel moneda, y el papel moneda mató a la revolución" (Caro, 1991, p. 409).

Hay que resaltar que la doctrina de moneda sana acompaña la "revolución gloriosa" de Oliver Cromwell con la fundación del Banco de Inglaterra como garante de los negocios del Estado, en cuya junta directiva éste carece de representación. Se trata de un banco privado cuyo interés principal es mantener el valor de las deudas. Su justificación es la misma por la que el Parlamento se insurreccionó contra el soberano y lo decapitó: garantizar la existencia de la libertad, que entre otras cosas significa abolir el despotismo en el diseño e imposición de tributos y en particular del impuesto que está implícito en la inflación. Mientras se derrotó, por una parte, la capacidad del soberano de imponer préstamos forzosos que incumplía y contribuciones que lesionaran el capital de los comerciantes, manufactureros y prestamistas de la época, por otra parte se garantizó que la moneda falseada no sería utilizada como impuesto subrepticio nuevamente. Éste fue un compromiso creíble que garantizó el desarrollo económico a largo plazo de Inglaterra[15]. Algo similar sucedió en Holanda, y todo país serio tiene una moneda sólida o un compromiso creíble de que no hará emisiones excesivas de dinero, por encima de las necesarias para tener un crecimiento positivo y un bajo nivel de inflación.

En Colombia había una tradición parlamentaria limitada y el Congreso y la propia asamblea constituyente montada por Núñez y los conservadores fue precisamente en contra de una burguesía liberal, los comerciantes y los banqueros, aunque hubiera una pequeña representación en ellas de la oposición liberal más conciliadora. Aunque el Partido Liberal no tenía un programa de revolución democrática, al menos había confiscado los bienes de la Iglesia católica, abolido los diezmos y primicias, y le

15. Douglass North y Barry Weinsgat, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeen Century England", en Lee J. Alston, Thráinn Eggertsson, Douglass C. North, *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

había arrebatado a ésta su monopolio sobre el crédito, que mantuvo hasta 1850, haciendo posible el despegue de la acumulación de capital financiero que aceitaría la inversión cafetera y todas las ramas de los negocios. Se la habían jugado al librecambio, cuya suerte corrió paralela a la de las exportaciones de tabaco. La crisis del tabaco y la posterior del añil significaron la ruina económica y el desgaste político del modelo liberal y federal.

Núñez creía en 1884 que el papel moneda era necesariamente desestabilizador de los precios: "El régimen de la moneda de papel es, como todo el mundo lo sabe, la oscilación permanente en los precios, la cual hace imposible todo cálculo preciso en las operaciones industriales, y es un peligro continuo para toda propiedad circulante. Si el oro y la plata han sido escogidos para la fabricación de la moneda, ha sido precisamente a causa de la estabilidad relativa de su valor intrínseco. La moneda de papel es el reverso de esa estabilidad, y sólo puede recurrirse a ella en horas de desesperación para dar alimento ficticio a las transacciones"[16]. No obstante pensar de esta manera, en 1886 el Banco Nacional recibe el monopolio de la emisión monetaria, restringiendo considerablemente las avenidas de expansión de la banca libre privada.

Si el problema era un déficit en cuenta corriente, como lo plantea Juan Camilo Restrepo, para justificar la política monetaria de la Regeneración, entonces el mecanismo del patrón metálico conduciría a una deflación de precios que a la postre debía corregir el desequilibrio, pues se encarecían los productos importados y se abarataban los nacionales. Si el Gobierno no tenía paciencia y se quería insistir en contrarrestar la salida de los metales, se podía también decretar una devaluación del peso, haciéndolo convertible por una menor cantidad de plata, de tal modo que se aumentaba la emisión pero el nuevo nivel volvía a estar anclado en un compromiso "fuerte". Sin embargo, el curso forzoso implicaba la ausencia de toda ancla, pudiéndose prever, como evidentemente ocurrió, que no había herramientas institucionales para impedir el abuso de la emisión.

La deuda pública en Colombia estaba constituida por papelitos en manos de particulares, préstamos que habían sido tomados a la fuerza,

16. R. Núñez, *La reforma política*, tomo 1, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Bogotá, 1995, p. 320.

ya fuera suministros de guerra, contratos no cancelados o préstamos contra la vida del sujeto y que por lo general no se pagaban, a menos que éste contara con mucha influencia posterior y pusiera sus papeles al frente de la larga cola de obligaciones pendientes. Los pagos incluyeron propiedades eclesiásticas y millones de hectáreas de los baldíos que tenía el despoblado país[17].

Caro aduce que el papel moneda favoreció el desarrollo económico del país y que, en particular, facilitó la expansión cafetera. Éste fue un debate que revivió Darío Bustamante, con una tesis similar, en los años setenta, con su ensayo "Los efectos económicos del papel dinero durante la Regeneración", apoyado por Miguel Urrutia en un ensayo sobre la distribución del ingreso en el siglo XIX[18]. Marco Palacios, en su trabajo sobre el café, pone en cuestión las hipótesis de los anteriores, anotando que las haciendas cafeteras de la época no estaban basadas sobre el trabajo asalariado sino sobre las rentas en trabajo, y que ellas rechazaron el papel de curso forzoso, de tal modo que éste no les pudo abaratar los costos del dinero[19]. Si consideramos, además, que el Banco Nacional no les prestaba a los agentes privados, sería incierta la conexión entre la emisión y la cantidad de crédito y, por lo tanto, la tasa de interés no dependería de la emisión monetaria. Lo que parece lógico es que el crédito que fue posible en esos momentos de creciente inflación fue el contraído en monedas fuertes, garantizado por letras de cambio contra bancos extranjeros. Esto destruiría una de las hipótesis fundamentales de Bustamante, a saber: que la política monetaria floja de la Regeneración bajó las tasas de interés reales, algo que también cuestiona el trabajo de Adolfo Meisel y Alejandro López.

Parece más próximo a la verdad pensar que la prohibición a los bancos privados de emitir sus billetes respaldados por metales por la Ley 57

17. Véase Ángela Milena Rojas, "La deuda pública interna de Colombia durante el siglo XIX", tesis de grado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2000.

18. Véase Miguel Urrutia, "El sector externo y la distribución del ingreso en Colombia en el siglo XIX", *Gaceta Colcultura*, nº 12-13, Bogotá, 1977.

19. Marco Palacios, *Aspectos polémicos de la historia colombiana del siglo* XIX, Fondo Nacional Cafetero, Bogotá, 1983, p. 241.

de 1887 debió reducir la cantidad de crédito disponible en una economía precapitalista y ciertamente el negocio bancario se concentró de 42 bancos en 1880 a 14 en 1900. Decir que estos bancos constituían una estructura monopolista de la industria, como lo denunciara Caro, es una afirmación contraevidente. Se podría concluir que el mayor desarrollo económico fue posible mientras la emisión no fue excesiva y su compromiso de mantenerla controlada fuera creíble. Pero como no lo fue, las rachas inflacionarias de 1885-1893, y especialmente la de 1899-1902, destruyeron buena parte del capital líquido y de los negocios de la época.

El Banco Nacional, fundado en enero de 1881, tuvo que cerrar sus puertas definitivamente en 1893 porque no tenía autocontroles creíbles, no era un apoyo de un sistema bancario privado, sino, por el contrario, una fuerte competencia para el mismo y, justamente, abusó de su compromiso de no emitir por encima de los $12'000.000, que era el presupuesto de la Nación en esa época. El hecho de que uno de los delitos asociados con la libertad de imprenta incluyera el hablar mal de la moneda y del Banco Nacional es una evidencia más de que los límites al poder del Gobierno de emitir en exceso eran muy precarios[20].

La inflación llevó a la devaluación e hizo difícil que los colombianos y el Gobierno pudieran pagar sus pagarés en el exterior estipulados en monedas ancladas en el oro. La falta de seriedad financiera del Gobierno impidió que el país consiguiera préstamos externos. Colombia sólo consigue créditos externos después de fundado el Banco de la República en 1923, con todas las características de banco central, con una junta directiva con participación minoritaria del Gobierno o sea bajo el compromiso, ahora sí creíble, de que no se emitiría abusivamente a favor del mismo.

Los desastres del Banco Nacional

El Banco Nacional surgió como una herramienta fiscal que requerían los gobiernos de la Regeneración para financiar sus actividades y particularmente sus guerras. Caro lo consideraría un bastión para doblegar a las

20. Véase Sergio Echeverri, "Libertad de imprenta según Miguel Antonio Caro", en este volumen.

"clases monopolistas" que hubieran permitido una profundización del liberalismo político en el país. No fue, en todo caso, el resultado de la evolución natural de un sistema bancario que requiere el soporte del Estado en momentos de crisis, un banco de bancos que responda por la liquidez del sistema y que sea prestamista de última instancia y regulador cuidadoso de la liquidez de la economía[21]. Esto cuestiona en especial la afirmación de Juan Camilo Restrepo de que la Regeneración se inventó el keynesianismo cincuenta años antes de que se publicara *La teoría general* de Keynes, que es una reafirmación del papel del banco central en garantizar la liquidez, la solvencia de los bancos privados, los equilibrios macroeconómicos y la prosperidad.

El Banco Nacional comenzó a operar como lo hacía el resto de bancos privados, emitiendo contra reservas en metálico. Era un banco que le prestaba sólo al Gobierno, a tasas de interés parecidas a las de mercado, por lo cual incluso obtuvo utilidades; que no concedía crédito a los particulares, aunque legalmente podía hacerlo[22]. Sin embargo, en 1886 se decretó que no respondería con oro y plata por el valor de los billetes[23]. El recurso al papel moneda de *curso forzoso* pone de manifiesto la reducida credibilidad fiscal del Gobierno que, por lo tanto, debía imponer a la fuerza el uso de una moneda sin ningún valor intrínseco y que podía multiplicar a voluntad. Simultáneamente les prohibió a los bancos privados su libre emisión de billetes, respaldada seriamente con metal. Miguel Samper se queja abundantemente del despotismo que envuelve el recurso fiscal basado en la emisión excesiva: el Tesoro exige pagos en moneda metálica, pero él mismo acude a sus papelitos para hacer sus pagos. Estos billetes se deprecian rápidamente y los deudores aprovechan para robarles buena parte de lo prestado a sus acreedores. Los pre-

21. Véase Adolfo Meisel, "Los bancos comerciales en la era de la banca libre, 1871-1923", en *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*, Banco de la República, Bogotá, 1990.

22. Véase Astrid B. Romero, "La Regeneración y el Banco Nacional", en *Boletín Cultural y Bibliográfico*, vol. XXVII, nº 26, Bogotá, 1991.

23. Adolfo Meisel y Alejandro López, "Papel moneda, tasas de interés y revaluación durante la Regeneración", en *El Banco de la República. Antecedentes...*, *op. cit*, p. 68.

cios ya no indican abundancias o carestías relativas de los bienes sino la sobreoferta del papel moneda.

Para que este tipo de papel moneda funcionara adecuadamente debía forjarse una institución bajo unas reglas de juego estrictas que controlara de manera efectiva la posibilidad de que el Gobierno excediera las necesidades de la circulación y se favoreciera con esos excesos para financiar sus gastos. Sin embargo, el Banco Nacional fue concebido con una junta directiva de cinco miembros con la presencia de uno solo por el sector privado, y aporte de capital que nunca fue suscrito[24].

Las fallas institucionales de todo el modelo regenerador dieron lugar a las llamadas emisiones clandestinas y a un proceso inflacionario que se aceleraba paulatina pero galopantemente. En su Informe al Congreso de 1898 Caro admite que el Banco Nacional "era un ensayo que no correspondía a su objeto, por falta del factor indispensable del capital privado y del interés de la misma índole que debe vigilar su manejo" (Caro, 1991, p. 409), cuando tenía sometido autoritariamente a ese interés privado. Caro fustiga a los que causaron la hiperinflación desde la Tesorería de la Nación en 1902, cuando el banco público tuvo que ser clausurado por las mismas razones mucho antes, siendo él vicepresidente de la Nación: "Ellos fundaron la litografía nacional como institución permanente, establecieron la producción continua de papel moneda, en forma rudimentaria expuesta a falsificaciones; y a tal punto llegó el vértigo que se apoderó del gobierno emisor, que llegó a decirse que convenían nuevas y nuevas emisiones para llevar el descrédito del papel moneda al extremo y poder recogerlo luego a vil precio. Las consecuencias de este abuso incalificable están a la vista" (Caro, 1956, p. x).

Pero ¿qué se podía esperar si la ley de la Nación había concedido el monopolio de emisión al Estado y éste no tenía cómo responder por su valor intrínseco, siendo forzoso aceptarlo? ¿Si era incluso criminal criticarlo, mientras que sobre el Gobierno no había ningún control político por parte de poderes independientes ni de intereses privados que evitaran el abuso de tal monopolio? Sólo en 1894 Caro comienza a reconocer

24. Antonio Hernández Gamarra, "Emisiones clandestinas", en *Revista del Banco de la República*, nº 874, Bogotá, agosto de 2000, p. 25.

que el monopolio de la emisión para el Estado es un peligro para el público... que al Banco Nacional le faltaba originalmente "el interés privado que por inspiración propia corrige la tentación de la prodigalidad y el favoritismo"; y agrega que "un banco netamente oficial ofrece inconvenientes palpables". Así mismo, hace averiguaciones en Londres para ver el costo de la amortización de los billetes en caso de que se retorne al respaldo en metálico de la moneda. Pero ya era tarde y no se logró un consenso político, en el cual, obviamente, debían participar los comerciantes y banqueros liberales de la época, para crear un nuevo banco central que tuvo que esperar hasta 1923 para establecerse, con el arbitraje de un economista norteamericano.

En el escrito de 1902, Caro repudia la llamada "libre estipulación", lo que hoy en día se entendería como una dolarización limitada, que permitía la circulación en el país de monedas de oro y plata de otros países, y del dólar. Según Caro, "ella significa la repudiación legal del papel moneda, o mejor dicho, de la moneda nacional, tan mala como se quiera, pero único numerario que hoy tenemos por obra de aquellas leyes de que antes se ha hecho mérito y de la sanción de la costumbre" (Caro, 1956, p. 152). El problema era si las leyes reconocían la realidad causada por los excesos de emisión, o sea la pérdida total de la confianza de los agentes en el peso colombiano de papel, o si se abrazaba a la moneda que nadie quería y le ordenaba a la fuerza pública detener al que transara en otra moneda distinta, de la cual su autoridad emisora (Inglaterra, Estados Unidos, Francia) era conocida precisamente por no abusar de ella. Había también que frenar toda nueva emisión y recoger todos los billetes mal impresos y cambiarlos por nuevos, hasta hacer coincidir las necesidades del comercio con una oferta limitada de numerario. Eso se fue haciendo paulatinamente después de la Guerra de los Mil Días, mediante la Ley 33 de 1903, que estableció como unidad monetaria el peso oro, a la que fue tendiendo la moneda de papel, en la medida en que se recogían los excesos de circulante[25].

25. Mauricio Avella, *Pensamiento y política monetaria en Colombia, 1886-1945*, Contraloría General de la República, Bogotá, 1987, pp. 22 y 34.

El debate con Miguel Samper

Miguel Samper sostuvo primordialmente la posición en favor de la banca libre sin ninguna injerencia del Gobierno. Ésta fue una modalidad de desarrollo no muy frecuente en el mundo, pero dio buenos resultados donde se probó; puede hablarse de Escocia o de los Estados Unidos, hasta 1914, que tuvieron una proliferación de bancos que emitían sus propios billetes contra depósitos en metales preciosos que los respaldaban[26]. De hecho, el desarrollo financiero de Colombia entre 1870 y 1886 asumió esta forma y fue relativamente exitoso.

Paralelamente a esta posición, Samper pensaba que era mejor que el Gobierno impusiera tributos a la fuerza y que no contara con el poder de emitir dinero falseado: "El empréstito forzoso tiene la ventaja de que en él se aprecia la cantidad que se exige; en raros casos se pide al prestador todo lo que tiene, de modo que casi puede contar con lo que le queda; se guardan consideraciones a la viuda, al huérfano, al enfermo; y al pobre sólo se le manda tomar el fusil, ¡mas no que reciba, en cambio de su jornal, moneda falsa!"[27].

Sin embargo, después Samper expresa que se siente discriminado en la medida en que el Gobierno selecciona a los que tienen medios y logra arrebatarles la parte líquida de su riqueza en forma arbitraria, en tanto la emisión excesiva es un impuesto que recae sobre todos los agentes que participan en el mercado y es, por lo tanto, menos injusto. El Gobierno toma a la fuerza el dinero del ciudadano, pero reconoce por medio de un papel de deuda pública que le retornará el capital al afectado. En "Circulación monetaria" Samper dice: "La ventaja de esta forma de empréstito (papel moneda) consiste en que él se extiende a todas las clases sociales, y evita las vejaciones personales (...) pero es acompañada de una injusticia y un peligro" (Samper, 1997, p. 14). Es una depredación de toda la sociedad mercantilizada.

26. Cf. Lina Echeverri, "Banca libre: la experiencia colombiana en el siglo XIX", en Fabio Sánchez (comp.), *Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994, p. 307.

27. Miguel Samper, *Escritos político-económicos*, t. III, Banco de la República, Bogotá, 1997, p. 37.

Caro afirma, por su parte, que el papel moneda representa un interés solidario, nacional y social, por encima de los intereses de los que están sufriendo la pérdida de su poder real de compra (Caro, 1956, p. 17). No aparece la posibilidad tan real de que el encargado de proteger esos intereses esté abusando del público.

La posición siguiente de Samper es aceptar el monopolio de emisión de papel moneda por un banco público central, pero que sea convertible en metal cuando el portador lo solicite, lo que ataría la emisión a la producción nacional de oro y plata y a la obtención de excedentes en el comercio exterior del país, quitándole el poder de emitir discrecionalmente al Gobierno. Ante esto Caro le recuerda en el debate su primera posición de rechazo radical al papel dinero y a la existencia del Banco Nacional, pero no responde al problema de la desconfianza que genera el Gobierno al obligar al curso de su dinero.

Samper habla de la "competencia desigual" que impuso el Banco Nacional contra los bancos privados, que llevó a la liquidación de muchos de ellos y que justificaba la trampita del papel moneda emitido primero con base en un compromiso[28], que fue incumplido en muchas ocasiones y dejó de ser creíble. Uno de los grandes costos adicionales del papel dinero fue el de frenar el desarrollo del sistema de crédito. Samper anota que "en un país en que rige el papel-moneda, las operaciones de crédito se hacen imposibles o excesivamente peligrosas" (Samper, 1997, p. 382). Es bastante difícil, entonces, aceptar la hipótesis de Bustamante de que la sobreabundancia de papel bajó las tasas de interés y de esta manera se financió el desarrollo cafetero. Por el contrario, las estadísticas sobre cartera de los bancos Bogotá y Colombia recopiladas por Romero muestran una disminución en términos de pesos oro bastante acentuada, que en el caso del Bogotá es de más del 70%[29]. Sobre esta base estadística y de su análisis del crédito concedido a particulares, la misma autora sentenciará: "No hubo entonces efectos de fomento crediticio del Banco Nacional

28. Esos 12 millones del dogma monetario de la época pudieron alcanzar 4 o 5% del PIB, que no es una figura lejana a la base monetaria con que funcionan las economías modernas.

29. Astrid B. Romero, "La banca privada en Bogotá, 1870-1922", en Fabio Sánchez (comp.), *op. cit.*, p. 292.

sobre la actividad económica del comercio local" (Romero, 1991, p. 31). Las estadísticas sobre tasas de interés investigadas por la misma autora tampoco corroboran que las tasas reales se hayan reducido durante el período en cuestión (Romero, 1994, p. 297).

Lo que Samper estaba proponiendo, maléficamente según Caro, era concentrar los medios financieros en manos de unos pocos. "Más tarde —agrega Caro— se entregará el Banco a una compañía poderosa particular, para que no haya banco gobernante ni Gobierno banquero. El Banco Nacional, después de hacer lo que le conviene, se convertirá en Banco particular privilegiado y así morirá por degeneración"; la idea era, según Caro, "auxiliar al Banco Nacional y emanciparlo luego" (Caro, 1956, p. 28). Caro juega a las palabras con su regeneración contra "degeneración", la segunda asociada a un proceso capitalista de descomposición moral. Es claro que Caro es malicioso y rehúsa concederle la razón a Samper, quien siempre quería lo mismo: que un gobierno dictatorial no tuviera a su alcance el poder de corromper la moneda, a costa del patrimonio de la sociedad. Era obvio también que una "compañía poderosa particular" podría tener más interés en una moneda sana que un Gobierno despótico y que los intereses sociales o el interés público estarían mejor defendidos por este tipo de arreglo privado o semipúblico que cuando fueran las desesperadas necesidades del Gobierno las que determinaran los montos de la emisión monetaria.

Caro afirma que "el billete del Banco Nacional era, como tal billete, un papel convertible por metálico; pero luego se transformó en papel moneda, convertible por el pago de impuestos públicos, como los *green backs* de Estados Unidos", que tuvieron también problemas inflacionarios pero mucho menos agudos que los nuestros. Como ya se vio, el Banco Nacional se comportó como emisor de un billete convertible en metálico entre 1880 y 1886, y mientras eso ocurrió no podía hacerlo por encima del multiplicador de los depósitos de que dispusiera. Sin embargo, en ese año se pasa a la inconvertibilidad y más adelante a ser reconocido como moneda legal y corriente.

Como lo observa Avella, "el curso forzoso es un arbitrio al que se resignan los gobiernos en situaciones de excepción y mediante el cual relevan *temporalmente* a un banco del compromiso de cambiar por la

moneda legal los billetes que se le entreguen" (Avella, p. 13. La cursiva es mía). El problema de fondo del Banco Nacional, entonces, fue que entró, como todo el Gobierno, en condición de emergencia durante buena parte del gobierno de la Regeneración, en la que se suspendía el ejercicio de la Constitución y de las leyes que lo regulaban en especial.

Los antioqueños rechazan vehementemente al Banco Nacional porque su economía prospera con base en la circulación de oro que fluye crecientemente de sus minas industrializadas, y saben del peligro inflacionario que encierra un banco manejado por un gobierno central que no responde ante nadie. Esto es particularmente evidente en un escrito de Rafael Uribe Uribe:

> Porque el Estado remplazó la moneda metálica, de estimación y curso libres, por el papel moneda, de estimación y curso forzosos; porque lo ha emitido sin regla ni medida; porque repetidas veces ha quebrantado la fe pública con respecto a ese papel, o sea a la cantidad existente y a las promesas de cambio o valorización; y aunque en virtud de ese atropello de la libertad económica suministró el instrumento del agio, trastornó las nociones de valor, desquició las bases de la propiedad y del trabajo, alteró la medida de los cambios y fundó los elementos del desastre, sonsacando los capitales del empleo útil y reproductivo de las industrias, para lanzarlos en el juego de bolsa y en la usura...[30].

En fin, Miguel Samper tenía una visión liberal, guiada por los hechos y no por las presunciones maliciosas, la que fue evolucionando de la banca libre a la pública, en la medida en que aceptaba algunas de las bondades de un banco de emisión público, pero siempre tratando de que tanto el poder político del Gobierno como el poder de emisión de su banco estuvieran limitados por las instituciones democráticas adecuadas o sea bajo el principio de gobierno limitado. Sin embargo, este principio que era el garante de la moneda sana fue olvidado por el liberalismo durante el siglo xx.

30. Rafael Uribe Uribe, *Escritos políticos*, El Áncora Editores, Bogotá, 1984, p. 110.

El crédito gratuito

El ensayo de Caro titulado "Crédito gratuito" es una apología de la caridad católica que "debiera" estar presente en los negocios. Es el crédito entre personas que se tienen mucha confianza, familiares y amigos, y que llevan la tasa de interés a cero. Si hay inflación, el deudor se gana la pérdida de ingreso real del acreedor. Y claro que no existe el concepto de costo de oportunidad: el que hubiera prestado su dinero en una operación impersonal y hubiera recibido la tasa de interés de ese mercado impersonal, tan odiado por los píos, católicos y socialistas.

"La emisión de papel es un recurso especialísimo, gratuito", repite Caro (Caro, 1956, p. 59). Será gratuito en tanto se emita para cobijar las necesidades de la economía y un crecimiento no inflacionario de la misma. Apenas se emita en exceso y se deprecie el signo monetario, la emisión se convierte en un impuesto que pagan los usuarios de la moneda. La posición filosófica de Caro es que detrás de los fenómenos reales está la presencia inmanente de Dios que explica la existencia de dones especiales: hay almuerzos gratis, la multiplicación de los peces y de los panes. En el extremo, lo único que requeriría un país para desarrollar su riqueza sería una prensa para imprimir muchísimo papel dinero.

Aníbal Galindo, extrañamente no citado por Caro pues era una de las figuras más destacadas en economía que poseyó el país durante el siglo XIX, era de la opinión contraria:

> Auméntese la masa de los signos representativos y no se habrá agregado una sola partícula a la riqueza del país; se habrá elevado solamente el precio nominal de los productos; pero la tasa de interés no variará, porque la masa relativa de los valores reales, es decir, de los instrumentos de trabajo, permanecerá la misma en presencia de las mismas necesidades (Galindo, p. 39).

Como se ve, Galindo creía firmemente en la teoría cuantitativa del dinero que David Hume había postulado desde 1752. Caro, sin embargo, creía en que los agentes no iban a percibir la corrupción de la moneda y obedecerían la aparente señal de mayor demanda y producirían más. Es

así como pudo afirmar: "El papel moneda inconvertible es recurso gratuito o beneficio neto para el que lo emite" (Caro, 1956, p. 63). Sin embargo, los agentes no son tontos todo el tiempo. El que utiliza el billete pero no puede cambiar sus precios o jornales o modificar los préstamos concedidos en moneda que se envileció durante el transcurso de la vida del crédito siente duramente que es depredado. Caro desconoce de esta manera los derechos de propiedad de todos los que intercambian utilizando el signo monetario, turba los contratos de deuda, a la vez que arrebata parte de los ingresos reales de toda la población sin consultarla.

Cuando se le pide que se le dé curso legal a la libre estipulación, a monedas acuñadas en otros países, pues hay escasez de circulante en Antioquia y Cauca, Caro dice que eso amenaza al papel fiduciario y a la soberanía monetaria. Parece que hay inflación y están demandando que se reconozca, de tal modo que el papel moneda se deprecie frente a la plata y el oro. A los deudores se les exige pagar a sus acreedores la desvalorización de la moneda que ha ocurrido en el período de la deuda y, debido a la incertidumbre sobre el valor de la moneda, se paraliza el crédito.

Pero Caro insiste en que el que no quiera aceptar el papel moneda deberá atenerse a las consecuencias: "Conservando el Estado el privilegio de emisión, como habrá de conservarlo mientras la dirección de los negocios públicos obedezca al interés social y no al de las clases monopolistas" (Caro, 1956, p. 98). El interés social equivale a imponer un tributo sin consultar a los que lo pagan y a invertirlo en derrotar a su oposición política. Aquí hay un tinte anticapitalista que es una constante en el pensamiento de Caro, quien vuelve a desconocer derechos de propiedad arbitrariamente con acusaciones poco fundamentadas. Esto no quiere decir que Caro tenga una posición socialista, como parece deducirse de lo que dice Indalecio Liévano Aguirre[31].

El monopolio estatal de la emisión se estaba generalizando en la Europa continental a mediados del siglo XIX, liderado por Inglaterra, aún muy imbuida del libre hacer que aceptaba la necesidad y las ventajas derivadas de la emisión en manos del Estado, como banco que respondiera por la liquidez del sistema financiero y pudiera emitir en casos de crisis.

31. Indalecio Liévano Aguirre, *Rafael Núñez*, El Áncora Editores, Bogotá, 1985, p. 341.

La conveniencia se derivaba de mantener discrecionalmente una emisión prudente, tanto para conjurar una fuerte escasez de circulante como para evitar un exceso de éste, con lo cual se podría contrarrestar una fuga de metal propiciada por un exceso de importaciones o inducir más exportaciones propiciando una salida de metal del país. El poder de emitir en manos de un Estado balanceado por poderes contrapuestos y que tenía una gran autonomía frente a los distintos intereses particulares era importante para que no abusara del mismo. Aquí se imponía con mayor facilidad el interés público. No era tanto que se necesitara que el banco central fuera explícitamente independiente del Gobierno, sino que éste fuera limitado por los otros poderes del Estado, por la oposición y por la opinión pública nacional e internacional, en el caso de Inglaterra, para cumplir con el compromiso de la estabilidad de los precios[32].

Pero la arquitectura de la institución monetaria colombiana presentaba fisuras profundas. Aunque se explicitaba en la ley y en el reglamento del Banco Nacional que el ministro del Tesoro no formaba parte de su junta de emisión, hubo abusos de autoridad, como los cometidos a raíz de la guerra de 1885, que no se conocieron bien; en tres ocasiones por Carlos Martínez Silva, secretario de Hacienda en 1889, para llevar a cabo emisiones clandestinas, que culminaron con el escándalo destapado por alguien del propio Gobierno y la clausura definitiva del banco en 1893 (Hernández Gamarra, p. 36). Sin embargo, los billetes que se emitieron de ahí en adelante, incluidos los litografiados para pagar la Guerra de los Mil Días, estaban todavía respaldados por el Banco Nacional.

En 1894 Caro comenta un proyecto de ley elaborado por el senador Francisco Groot para enfrentar problemas familiares como "el alto precio que hoy tienen los giros al exterior, o sea la moneda de oro con relación al papel (devaluación del peso de papel), pero combinada con una aparente escasez de numerario y con tasas de interés de 3% mensual". Dice entonces que el problema no tiene que ver con la oferta de papel dinero sino con la confianza del público en la política monetaria del Gobierno, en lo cual tiene toda la razón. Al respecto observa: "La simple

32. Walter Bagehot, *Lombard Street* (edición original: 1873), Orion Editions, Londres, 1991, p. 181.

sospecha de emisiones ilegales primero, desgraciadamente convertida después en certidumbre, ha sido la única causa, muy justa desde luego, de la notable depreciación que ha sufrido el papel de dos años a esta parte". Pero había otra causa mayor de lo sucedido, que era la incapacidad de las instituciones políticas autoritarias que surgieron de la Constitución de 1886, para garantizar un compromiso como el que pretendía Rafael Núñez.

Lo que hay que hacer, para Caro, es "cerrar enérgicamente las puertas a toda emisión posterior. La sola declaratoria del gobierno y del congreso en este sentido sería suficiente para levantar notablemente y de una manera progresiva en el curso de dos años el valor de nuestra moneda" (Caro, 1956, p. 105), dice en forma por demás pía y optimista. Parecía que había un déficit comercial apreciable, el premio que se pagaba sobre el papel por el oro era de 175%, y ello había succionado hacia el exterior el circulante metálico existente, lo cual, unido a la desconfianza frente al papel moneda, daba lugar a la escasez de dinero metálico.

Existe un déficit fiscal cuantioso, y el proyecto de Groot pretende introducir nuevos impuestos para recoger el exceso de papel dinero, a lo que se opone Caro: "(Groot) desea que se le disminuyan las entradas al gobierno, lo que equivale a condenarlo a muerte por inanición, y al mismo tiempo quiere gravar a los pueblos con nuevas cargas, para librarlos del papel", o sea comprar oro para retirar papel excesivo de la circulación. Lo que antes le parecía gratis a Caro resultaba ahora bastante costoso: la depredación de parte importante de los ingresos de toda la población, la desconfianza de los hombres de negocios por los excesos monetarios, la devaluación, la fuga del metal, el rechazo al papel moneda, el alza de las tasas de interés que incorporan la inflación multiplicada, porque no se puede medir ni aproximadamente en esa época, y el déficit fiscal que no puede ser refinanciado con emisiones adicionales. Pero hay una insistencia fuerte por parte de Caro y es que el Estado puede fortalecerse sin recurrir a los excedentes de la sociedad: bastaría con el impuesto inflacionario y el arancel externo, que fue otra de las innovaciones que trajo la Regeneración contra el liberalismo y su política de librecambio.

Dice Caro: "El concepto de empréstito y deuda pública, esencialmente perturbador, es rémora funesta para la regulación del sistema". El papel moneda no es, según él, un pasivo del Banco Nacional para con el

público —algo que es así considerado en la contabilidad básica de todos los bancos centrales modernos—, sino que constituye una mina que hace posible el gasto público pletórico sin recurrir ni a impuestos ni a préstamos, voluntarios o involuntarios.

En términos económicos modernos, el Gobierno puede recurrir a la deuda pública para que el déficit del Gobierno sea financiado en forma no inflacionaria: hay un ahorro equivalente en la economía privada para financiar el faltante público. Por lo demás, el gasto público así financiado con tasas de interés de mercado adquiere su verdadera fisonomía de que es costoso y de que es la misma sociedad la que tiene que pagarlo por medio de impuestos. Por el contrario, el financiamiento gratuito se convierte en un incentivo para expandir explosivamente el gasto público. Una emisión que financia el déficit público sin una contracción o ahorro privados compensatorios expande rápidamente la demanda efectiva y eventualmente sobrepasa el nivel de producto, elevando todos los precios. Esto claramente sucedió en esta fase histórica y de manera creciente hasta culminar en lo que podríamos llamar una hiperinflación para los patrones colombianos en 1901 y 1902.

La apreciación de Caro es que la moneda blanda ha propiciado una prosperidad sólida. "En los seis años de uso de ese instrumento de cambio la actividad industrial ha cobrado sorprendente vuelo. Nuevas y productivas empresas han creado fuentes de prosperidad. Se ha acometido la seria explotación de minas cuya riqueza no era ignorada. Se han abierto al cultivo bosques primitivos, y en proporción tal, que grandes extensiones de las cordilleras, ayer no más sin explorar, son hoy asiento de activos trabajos agrícolas. La exportación ha crecido y crece cada día, y el progresivo aumento de la renta de aduanas demuestra a un mismo tiempo el aumento de la riqueza general, de que es exponente el mayor consumo, y la más ventajosa situación del comercio" (Caro, 1956, p. 76).

No duda en otorgarle el crédito de los buenos resultados a la Regeneración: "No sería aventurado afirmar que a la acción combinada de las instituciones políticas, que nos han dado paz y seguridad, y de la institución económica del papel moneda, que con ellas ha coincidido, debe el país haber entrado en era de bienestar y engrandecimiento" (Caro, 1956, p. 77).

El estudio de Meisel y López muestra que la expansión cafetera del decenio final del siglo XIX fue más resultado de los altos precios internacionales del grano que de la política monetaria laxa que ejecutó el Banco Nacional, y que si a algo contribuyó el exceso de gasto nacional fue a una revaluación primero y después a una devaluación, o sea a la inestabilidad típica de precios, incluida la tasa de cambios, que surge de políticas erráticas y caóticas. Éste es un consenso que recoge José Antonio Ocampo cuando escribe: "La introducción del papel moneda tuvo un efecto limitador sobre el auge cafetero de los decenios de los ochenta y noventa. También (...) que los salarios y los precios oro estaban fuertemente determinados por factores reales (ciclo externo) en lugar de acontecimientos monetarios"[33].

Caro se queja de que los beneficiarios de la moneda blanda sean desagradecidos y que tiendan incluso a ser subversivos: "A que los contribuyentes no aprecien ni agradezcan la rebaja implícita de impuestos. A que los exportadores (...) no aprecien ni agradezcan tampoco el virtual fomento que a la producción ofrece la circulación de papel (...) que no se aprecie por el público la necesidad de aumentar los sueldos medianos y pequeños, puramente alimenticios, y se siga clamando contra todos los sueldos como enormes y aun se propongan rebajas (...) a extraviar la opinión, a impedir la regulación del sistema, a crear una atmósfera de desconfianza, a sembrar gérmenes revolucionarios". Una vez perdida la credibilidad en la política monetaria del gobierno regenerador, los agentes clamarían por la estabilidad y por el cumplimiento de un compromiso serio del Gobierno de no propiciar la inflación, lo que no hacía sino aumentar la iracundia de Caro.

Entre 1885 y 1890 la inflación de los costos de producir café fue de 47%, lo que daba un promedio de 9% anual. Para el periodo 1890-1895 los costos se incrementaron 100%, lo que ya arrojaba inflaciones promedio de 20% anual. Pero entre 1897 y 1900 los costos aumentaron en espiral, y en 1901 la inflación alcanzó el 400% (Meisel, López, p. 77).

33. José Antonio Ocampo, "Regímenes monetarios. Colombia 1850-1933", en Fabio Sánchez (comp.), *Ensayos de historia monetaria y bancaria de Colombia*, *op. cit*, p. 27.

Tributos y Estado

La filosofía de los liberales era la de imponer un tributo único y directo, proporcional a la riqueza del individuo[34]. Sin embargo, fue difícil establecer el mecanismo de declarar los balances privados anuales frente al Estado, verificarlos y controlarlos con justicia. No existía un catastro; sólo comenzó a elaborarse en los Estados soberanos más ricos, como Cundinamarca, que lo decretó en 1856 y lo culminó en 1867. El impuesto predial era sólo del 2 por mil y en muchas localidades controladas por los propietarios de tierras se eludía y se recargaba contra los propietarios más débiles y carentes de representación política (Deas, p. 77). Posteriormente el centralismo arrasa con la iniciativa de los estados, hasta cuando, en 1936, se reintroduce el impuesto a la renta y la obligación ciudadana de hacer su declaración de renta. Los estados federales basaron una parte de sus finanzas en tributos a la propiedad urbana y rural, reduciendo el arancel externo en aras del librecambio, sin recurrir al impuesto inflacionario, al impedir otorgarle al Estado el monopolio de la emisión. Según Ocampo, las finanzas durante la fase federalista fueron mucho más sanas y las rentas de los estados aumentaron más que en la era en que se impuso el centralismo[35]. Entre 1851 y 1869 los presupuestos de renta de los estados soberanos sumados pasaron de 817.000 a $1,9 millones, aumento de 2,4 veces, mientras que el presupuesto de gastos nacionales pasó de $800 mil a $2 millones, multiplicándose por 2,5 veces. Entre otros, el gasto en educación pasó de 34.700 a 168.400, un aumento de 4,7 veces[36].

En 1895 Caro enfrenta la crisis fiscal imponiendo un tributo a las exportaciones de café y aumentando los precios del monopolio de la sal y del tabaco. La única avenida del país con el mercado mundial y que garantizaría su desarrollo económico en el siglo xx pretendía ser trabada

34. Héctor Fernando López, *Modernidad, tributación y política fiscal en Colombia: 1860-1990*, DIAN, Bogotá, 1996, p. 6.

35. José Antonio Ocampo, "Librecambio y protección en el siglo XIX", en José Antonio Ocampo, Santiago Montenegro, *Crisis mundial, protección e industrialización*, Cerec, Bogotá, 1984, p. 241.

36. Luis Fernando López, *Historia de la hacienda y el tesoro en Colombia: 1821-1900*, Banco de la República, Bogotá, 1992, p. 206.

por Caro con impuestos. El arancel más alto castigaba a los comerciantes liberales en su mayoría, pero el impuesto al café lastimaba los intereses de los conservadores cultivadores de Cundinamarca y a los de Antioquia, que terminaron retirándose de la coalición del Gobierno. Lo que hay que resaltar es que no hubo una negociación con los afectados. De todas maneras fue el principio del fin de la fase de los gobiernos manipulados por Caro; se comenzaron entonces a gestar alianzas más constructivas que culminaron en el llamado "Republicanismo", que fueron las que sacaron a Colombia del conflicto interno, introdujeron la moderación y propiciaron en adelante un desarrollo económico muy intenso.

El financiamiento de la Guerra de los Mil Días se hizo casi exclusivamente con emisión primaria, porque el Gobierno no pudo recurrir al crédito externo, que tenía cerrado por incumplimiento, ni al crédito interno, porque había empleado formas involuntarias para extraerlo, incumpliendo sus compromisos. Tampoco a los impuestos, porque el Congreso dejó de colaborarle y echó para atrás, entre otros, el impuesto al café en 1898. Roberto Junguito trae a cuento, en contraste, el financiamiento de la guerra civil norteamericana, que se hizo en dos terceras partes con la colocación de bonos del Gobierno a través de la amplia red bancaria que existía en los Estados Unidos en 1865 y el resto con aumentos de los impuestos a las ventas y en mucho menor medida con la emisión, de tal forma que el impacto inflacionario fue mucho menos fuerte en este caso[37].

Los impuestos al café terminaron a la postre siendo cedidos por el Estado al gremio productor, que los administró para financiar los excedentes del grano, en favor de su desarrollo y del de sus regiones, sin pasar por el Congreso, que supuestamente representa al pueblo y debe ser el recinto de negociación de los impuestos y de su gasto. Sobre el tributo a la sal, Miguel Samper anota que no era del todo justo que sus consumidores de Cundinamarca y Boyacá pagaran por la construcción de un camino de ruedas entre Cali y Buenaventura[38], con lo que se plantea la

37. Véase Roberto Junguito, "La Guerra de los Mil Días y la crisis fiscal", borrador, Banco de la República, Bogotá, s. f.

38. Miguel Samper, *La miseria en Bogotá y otros ensayos*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1970, p. 198.

necesidad de que los contribuyentes tengan influencia sobre la manera como se gastan sus impuestos, especificando quién se beneficia con el gasto público. El impuesto a las ventas, la mal recordada alcabala de la Colonia, no volvió a ser utilizada durante el siglo XIX y solamente en la década de los ochenta del siglo XX fue introducido como impuesto al valor agregado, que recae, igual que el arancel, sobre los consumos.

En el esquema federal y liberal, el ciudadano está cerca de la autoridad para la cual tributa y puede influirla con relación a la magnitud y el destino de los impuestos. Éste es el sentido de un principio básico de la democracia liberal que nunca se pudo desarrollar en el país y que apenas está insinuado en la descentralización política de la década de los noventa del siglo XX y que reza: "la tributación implica representación". El centralismo de Caro conducía, así mismo, a que el gasto público pudiera tomar la dirección de la suprema voluntad encarnada en el Estado, legitimado divinamente, y que el ciudadano y el contribuyente debían aceptar ciegamente.

La orientación federal estaría más cercana a la búsqueda de un gobierno legítimo, terreno y fuerte que negocia democráticamente los excedentes sociales, no sólo permitiendo sino apoyando el desarrollo de la acumulación de capital privada, educando a toda la población y construyendo la infraestructura que requiere el desarrollo económico. John Hobson ha escrito sobre los Estados que recurrían a los impuestos a la propiedad antes que al arancel, y pone como ejemplo a Inglaterra, mientras que Alemania o Estados Unidos, este último con un gobierno federal menos apoyado por los ciudadanos que los gobiernos locales, tuvieron que recurrir al arancel para fortalecerse. Sobre esta percepción se podría agregar la del recurso al impuesto inflacionario, que igualmente fue desechada en Inglaterra antes que en otros reinos que encontraron en la falsificación de sus monedas recursos tributarios importantes, imperceptibles primero para el público y luego generadores de inflación.

Sin embargo, puede que esté exagerando sobre el caso colombiano y que deba pensar en otra hipótesis: que en verdad pudo haber un consenso bipartidista en torno a la existencia de muy escasos excedentes económicos que el Estado no disputaría ni negociaría en forma transparente. Se tendría que vivir entonces con un Gobierno débil, de tamaño aún menor que el del Estado liberal que existía en Inglaterra, sin importar si la

orientación era federalista o centralista. La visión torcida sobre la riqueza que tenían Caro y sus seguidores pudo haber contribuido a que no se pudiera discutir abiertamente sobre los ingresos de cada cual y lo que debía aportar para la comunidad. La picardía haría que los contribuyentes evadieran los impuestos, pero que los beneficiarios del gasto público demandaran mucho más de éste.

Colombia fue uno de los pocos países latinoamericanos en que los conservadores surgieron triunfantes en las guerras civiles que los asolaron. El triunfo de los liberales en los demás países dio lugar no tanto a unos gobiernos limitados y democráticos, sino al caos político que fue zanjado por regímenes caudillescos que desmontaron las instituciones republicanas y favorecieron dictatorialmente al capitalismo y a las inversiones extranjeras. Pero una vez superada esta fase, tales países contaron con unas mejores bases doctrinarias que permitieron mayores libertades civiles, la separación de Iglesia y Estado se consolidó y los poderes locales contaron con un mayor desarrollo político y económico que el observado en Colombia durante el siglo xx.

La filosofía fiscal que expresa Caro es la de un Estado central que se apoya precisamente en el arancel a las importaciones, incluso en impuestos a las exportaciones, que son la única avenida de expansión de la economía nacional, y en el impuesto inflacionario; no quiere oír hablar, en todo caso, de otros impuestos más progresivos y sustanciales. El arancel y el impuesto inflacionario aparecen como gratuitos pues no recaen sobre los productores locales, pero ambos son indudablemente costosos en cuanto a los precios de las mercancías importadas y en todos los precios en el caso de la inflación que arrebata, caóticamente a veces, una parte de las rentas e ingresos fijos de la población. Ambos aparecen como escondidos, más la inflación que el arancel. Hay otro costo sumergido del arancel: el contrabando, pues la renta que toma la Nación también puede sustraerla el que la burle con un descuento que beneficie también al consumidor.

El arancel facilita la inversión en industrias locales, pues propicia que obtengan una rentabilidad extraordinaria, pero al mismo tiempo introduce incentivos perversos contra el desarrollo de la productividad, exactamente por restringir la competencia y proveer una renta que surge de la política y no de la administración de la empresa. Por otra parte, se

retarda la introducción de reglas de juego de igualdad ciudadana e incentivos que permitan que el mérito del individuo sea un ingrediente importante en la obtención de premios o riqueza. Se impone, por el contrario, la disputa por privilegios, monopolios, aranceles con nombre propio, créditos subsidiados, etc., que frecuentemente van a familiares y amigos de los que ocupan los centros del poder político. Se generarán de esta manera atmósferas conflictivas para obtener favores y no cooperativas, para aumentar las ganancias de la especialización del trabajo y de la mayor productividad.

La falla protuberante del programa federal fue debilitar demasiado el centro político mediante la dispersión de recursos militares y tributarios en cada uno de los once estados soberanos. En mi libro *Economía y nación* planteaba una interpretación marxista: se trataba de un proceso de enfeudamiento, pues cada unidad podía establecer aduanas contra las demás y tenían ejércitos propios, lo que condujo a frecuentes escaramuzas entre estados y a guerras civiles más extendidas[39]. Núñez y Caro actuaron en un sentido centrífugo, en forma lejanamente similar a las monarquías absolutas en Europa, que concentraron y centralizaron el poder durante los siglos XVI y XVIII, o al proceso prusiano de unificación alemana en el mismo siglo XIX, que construyeron grandes espacios de libre circulación de personas, bienes y activos financieros, sentando las bases para verdaderos mercados nacionales.

Desde el punto de vista de la política, el proyecto de la Regeneración fortaleció el Estado central y monopolizó por un tiempo los medios de violencia que estaban repartidos en los estados soberanos. El Banco Nacional fue parte de esa estrategia, al darle un poder de financiamiento de los excesos de gasto que implicaron las guerras civiles y que se convirtieron en un elemento clave que garantizó el triunfo de los regeneradores.

En cuanto a condiciones para entrar a la modernidad, Caro sentó las bases de un sistema político unitario que pudo prosperar después. La idea del Banco Nacional era más moderna y apropiada que las propuestas por los liberales, pero le faltaba no tanto la esencial independencia

39. Salomón Kalmanovitz, *Economía y nación: una breve historia de Colombia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1988, p. 221.

legal, sino la estructura de un Estado balanceado que limitara el poder central, para no abusar de su emisión, y un enfoque más cooperativo con la banca privada. No hay que olvidar que los bancos centrales modernos surgieron en tiempos de crisis económicas como garantes del sistema de pagos y de apoyo a un sistema financiero más seguro.

Con relación a los impuestos, el proyecto regenerador fue regresivo e impediría desarrollar un Estado fuerte, más legítimo, más eficiente y dotado de una amplia capacidad para construir la infraestructura física y de educación que requería el desarrollo económico del país. Sería un Estado manejado por una burocracia poco educada, mal pagada —cuando se le pagaba— y con muchos incentivos para ser corrupta. Sobre todo, era un sistema despótico en donde los impuestos eran evadidos y los que se recaudaban eran mal asignados, despilfarrados o robados.

En este sentido, los liberales tenían una visión más progresista: desarrollar un sistema político federal y tributario que acercara el contribuyente al político, con algo qué decir tanto sobre su cuantía como sobre el destino que podía tener, pues el sufragio era universal y aplicado en los niveles local, estatal y nacional. Se preocuparon también por que la tributación fuera progresiva y no afectara negativamente a los que menos tenían, como lo defiende en varias ocasiones Rafael Uribe Uribe. La poca visión de los liberales se concentró en concebir no tanto un Gobierno limitado en su sentido de que impidiera el despotismo, sino en abogar por un Estado demasiado pequeño, incapaz de garantizar el imperio de la ley y el orden y de construir la infraestructura física que aceitara el desarrollo económico. La Constitución de 1886 introdujo elecciones indirectas, requisitos de alfabetismo y propiedad para votar mientras que el fortalecimiento del Ejecutivo hizo raquítica la vida política de las localidades. Sin una célula elemental de elección y acción política para los ciudadanos, sería muy difícil en el tiempo un desarrollo democrático del país y un Estado que respondiera eficientemente frente a las necesidades de sus ciudadanos.

Finalmente, la centralización generó un mercado interior y cierto orden político que respetó también los derechos de propiedad de los comerciantes y banqueros, mantuvo un nivel mínimo de tributación indirecta y dejó de perseguir a la oposición. En particular, el gobierno repu-

blicano de Carlos E. Restrepo de 1910 o los gobiernos conservadores que le siguieron, ya poseídos de un espíritu pragmático y comprometidos a impulsar el desarrollo económico del país[40]. La Constitución se consolidó después de que se le limaran sus mayores asperezas en varias reformas constitucionales, se permitiera la presencia de la oposición en el Congreso y se nombraran algunos de sus miembros en el gabinete. Culminada la Guerra de los Mil Días, Colombia entró, por fin, en una senda de desarrollo económico casi ininterrumpida durante todo el siglo xx.

Sectores revisionistas del Partido Liberal han recreado a un Núñez democrático cuyo gobierno, supuestamente, le dio al crédito una función social, con lo cual logró desbancar una pequeña oligarquía comercial y de "usureros" que se fortalecía con la moneda metálica, de libre estipulación (Liévano, p. 341). Sin embargo, sería apresurado afirmar que el crédito inflacionario para financiar cualquier gasto arbitrario del Gobierno, incluso la guerra civil, sea muy social. No es un gran logro histórico haber reprimido el surgimiento de una burguesía liberal que se daba difícilmente en los negocios de comercio exterior, transporte, minería, café y banca durante el siglo xix, sobre todo teniendo en cuenta que se logró debilitar hasta la fecha el ideario liberal de la democracia representativa. Lo que se hace al reivindicar al Núñez aliado al partido católico es dejar pasar por alto el tipo de pensamiento escolástico y muy poco democrático que estaba en la esencia de las instituciones colombianas y que hacia el exterior mostraba una fachada republicana. Se trata de una situación que confunde la naturaleza de tales instituciones, que no son ni liberales ni mucho menos tienen estirpe calvinista ni son tampoco muy inclinadas a ejercer funciones sociales.

El germen de la democracia surgió en Occidente precisamente cuando burgueses y comerciantes pudieron negociar en un parlamento sus intereses con el soberano, con base en el principio de la igualdad (North, Weinsgat). Eso hizo necesario liquidar o debilitar las monarquías y reemplazar el derecho divino por la soberanía popular para legitimar el

40. Eduardo Posada Carbó, "Limits of Power: Elections Under the Conservative Hegemony in Colombia, 1886-1930", *HispanicAmerican Historical Review,* vol. 77, n° 2, Duke University Press, 1997, p. 253.

nuevo régimen. Éste fue el paso fundamental que le dio al Estado las funciones de proteger tanto a todos sus ciudadanos sin distingos como a sus propiedades. Pocos elementos de este proceso se avizoran en la Colombia de fines del siglo xix; más bien lo que se colige es el retroceso en la formación y consolidación de una burguesía liberal, el afianzamiento de la desigualdad y la reimplantación del derecho divino que hace posible la centralización aludida, o sea un proceso muy conservador y autoritario de modernización.

El centralismo le restó legitimidad a la tributación, en la medida en que alejaba al contribuyente de las decisiones de cuánto debía pagar y cómo se gastaban esos fondos públicos. Los encargados de gastar no tenían controles sobre la posibilidad de que hicieran tratos corruptos. Los impuestos indirectos y el inflacionario sumieron al ciudadano en la más profunda inconsciencia sobre quién pagaba por el Estado, que no era el que más podía hacerlo. Los impuestos indirectos sirvieron para financiar tortuosamente la infraestructura física y de servicios, de educación y de salud, pero también la corrupción de los políticos y, en consecuencia, los ciudadanos adoptaron conductas evasivas de todos los impuestos. Es en tales circunstancias que la emisión, siempre la emisión, aparece tan atractiva.